

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Susan Stewart

Russland und der Europarat

S 10
Mai 2013
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2013

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Schlussfolgerungen**
- 7 **Russlands Einstellung zum Europarat**
- 9 **Russland und die Parlamentarische Versammlung des Europarats**
- 9 Die Anwendung des Monitoring-Verfahrens auf Russland: Dokumentation und Dialog
- 12 Die Vorteile anderer Instrumente: Zugang und Flexibilität
- 14 Zwischenfazit: Ein schwieriges, aber lohnendes Geschäft
- 16 **Russland und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte**
- 16 Russische Einstellungen zum EGMR: Gerechtigkeitsbedarf und Behinderungsversuche
- 17 Russland und das 14. Protokoll: Entlastung des EGMR aufgehoben
- 19 Umsetzung der EGMR-Urteile: Finanzielle Kompensation ja, strukturelle Reformen nein
- 21 **Ergebnisse und Empfehlungen**
- 23 **Abkürzungen**

*Dr. Susan Stewart ist stellvertretende Leiterin der
Forschungsgruppe Osteuropa und Eurasien*

Russland und der Europarat

Die Entwicklung in Russland in den Bereichen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte ist seit Jahren besorgniserregend. Die Kluft zwischen Rhetorik und Handlungen in diesen Sphären ist eklatant. Insbesondere seit dem Sommer 2012 haben einige Entscheidungen der russischen politischen Führung der Europäischen Union wieder vor Augen geführt, wie wenig die »gemeinsamen Werte«, die sie offiziellen Verlautbarungen zufolge mit Russland teilt, der Regierung in Moskau bedeuten. Nicht nur haben die russischen Behörden im Juni 2012 versucht, zum Widerspruch bereite Bürger durch die Einführung heftiger Geldstrafen von der Teilnahme an Protesten abzuschrecken, sondern auch die Arbeit von Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die mit ausländischen Partnern und Geldgebern kooperieren, wurde zum gleichen Zeitpunkt per Gesetz nochmals erschwert. Die Welle von Durchsuchungen russischer NGOs im März und April 2013 zeigt, dass solche Organisationen zur besonderen Zielscheibe repressiver Maßnahmen geworden sind. Hinzu kommt, dass das Regime Oppositionelle wie den ehemaligen Duma-Abgeordneten Gennadij Gudkow, den Blogger und Aktivist Alexej Nawalnyj oder den Leiter der »Linken Front« Sergei Udaltsow schikaniert, mit Klagen überzieht oder unter Hausarrest stellt. Änderungen im Verleumdungsparagraphen des Strafgesetzbuchs machen es seit Juli 2012 einfacher, unliebsamen Journalisten einen Maulkorb zu verpassen. Schließlich wurde der Begriff des Hochverrats stark ausgedehnt, so dass seit November 2012 auch Konsultationen mit ausländischen staatlichen Akteuren unter diesen Tatbestand fallen können.

Angesichts dieser Verdichtung gesetzlicher Einschränkungen im Bereich der Bürger- und Freiheitsrechte drängt sich die Frage auf, inwiefern es von außen möglich ist, auf die Achtung demokratischer und rechtsstaatlicher Prinzipien und auf die Wahrung der Menschenrechte in Russland hinzuwirken. In diesem Zusammenhang lohnt es sich aus mehreren Gründen, das Potential des Europarats neu auszuloten. Erstens ist Russland im Rahmen seiner vollwertigen Mitgliedschaft in diesem Forum konkrete Verpflichtungen in Grundrechtsangelegenheiten eingegangen. Zweitens befindet sich Russland im Europarat »auf Augenhöhe« mit allen anderen Mitgliedern. Dies ist für die russische Elite ein wichtiges Kriterium für

einen produktiven Dialog und eines, das im EU-Kontext fehlt. Drittens gibt es für die Zusammenarbeit mit Russland in sensiblen Bereichen im Rahmen des Europarats bereits einige erfolgreiche Beispiele. So haben zum Beispiel Delegationen der Parlamentarischen Versammlung in den Jahren 2007/08 und 2011/12 die Präsidentschafts- bzw. Duma-Wahlen beobachten dürfen. Vertreter des Europarats haben zahlreiche Informationsreisen in den Nordkaukasus unternehmen können und Russland ist in der Praxis bereit, Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu akzeptieren und die damit häufig verbundenen Entschädigungszahlungen zu leisten.

Allerdings ist das Bild des russischen Auftretens und Agierens im Europarat nicht eindeutig. Die Einstellung Moskaus zu dieser Institution ist geprägt von einer Schwarzweißmalerei, die die Akteure in der Organisation in Freunde und Feinde teilt. Außerdem ist es dem Europarat offensichtlich nicht gelungen, wesentliche Verbesserungen in Russland herbeizuführen, wenn man den zahlreichen quantitativen Indizes und qualitativen Berichten Glauben schenkt, die sich mit Aspekten der demokratischen und rechtsstaatlichen Entwicklung in Russland beschäftigen. Schließlich monieren kritische Beobachter, dass Russland seine Europaratsmitgliedschaft nutze, um die Wirksamkeit der Institution von innen zu unterminieren.

Es ist besonders wichtig, zum jetzigen Zeitpunkt nach Potentialen des Europarats in Bezug auf die Entwicklung in Russland zu suchen, weil das erste Jahr seiner dritten Präsidentschaft gezeigt hat, dass Wladimir Putin verstärkt auf zusätzliche repressive Maßnahmen setzt. Es ist deswegen anzunehmen, dass sich Verstöße gegen demokratische und menschenrechtliche Grundsätze, auf deren Einhaltung sich Russland selbst verpflichtet hat, häufen werden. Die Instrumente des Europarats werden dadurch im russischen Fall an Bedeutung nur gewinnen.

Russlands Einstellung zum Europarat

Mit seiner Aufnahme in den Europarat im Februar 1996 trat Russland einer Institution bei, die als das »demokratische Gewissen« Europas fungiert.¹ Der Europarat hat das Ziel, einen gemeinsamen rechtlichen Raum in ganz Europa zu schaffen, in dem die Achtung der Menschenrechte und demokratischer und rechtsstaatlicher Grundwerte sozusagen verbürgt ist. Er tut dies auf der Basis der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), die alle 47 Mitgliedstaaten ratifiziert haben. Hiervon ausgehend beschäftigt sich der Europarat mit einem Themenspektrum, das vom Terrorismus über Korruption bis zu kultureller Vielfalt reicht. Die 1949 von 10 Staaten gegründete Organisation hat nach dem Zerfall der Sowjetunion und der Wende in Osteuropa einen grundlegenden Wandel erfahren. Sie wurde für viele Länder zu einem Vorposten auf ihrem Weg in die EU. Die gravierenden Änderungen in Europa haben nicht nur die Kapazitäten des Europarats zumindest zeitweilig überfordert, sondern auch bei einigen Mitgliedstaaten die Wahrnehmung aufkommen lassen, dass mit der EU-Erweiterung eine Zweiklassengesellschaft geschaffen wurde, die auch für den Europarat Folgen hat. Insbesondere Länder wie Russland, die außerhalb der Union geblieben sind, sehen in dem Europarat einen wichtigen Beweis für ihre institutionelle Zugehörigkeit zu Europa.

Der Europarat hat Russland 1996 auf der Grundlage einer zweigleisigen Argumentation aufgenommen. In der Entscheidung verbanden sich »geopolitischer Pragmatismus und demokratische Hoffnung«.² Erstens sah der Rat es als wenig sinnvoll an, Russland durch eine Ablehnung zu marginalisieren. Er hätte sich in diesem Fall nicht nur die Möglichkeit genommen, Fortschritte in der Zusammenarbeit mit Russland zu

erreichen, er hätte sich auch geschwächt, weil er dann keinen Anspruch darauf hätte erheben können, eine paneuropäische Organisation zu sein. Zweitens erkannte der Europarat die Schritte, die Russland bis dahin in Richtung Demokratisierung und Wahrung der Menschenrechte unternommen hatte, an und deutete sie als Signal für eine weitere positive Entwicklung in diesen Bereichen.

Die beiden Hauptfaktoren, die beim Beitritt Russlands zum Europarat als problematisch angesehen wurden – die Lage in Tschetschenien und das Festhalten an der Todesstrafe –, sind allerdings immer noch aktuell. Heute herrscht in Tschetschenien zwar kein Krieg. Doch der Zustand des gesamten Nordkavkasus ist nicht nur in politischer, wirtschaftlicher und sozialer Beziehung besorgniserregend, sondern gerade auch im Hinblick auf die Einhaltung der Menschenrechte und rechtsstaatlicher Standards. Viele Fälle, die vor den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) gelangen, entspringen dem Status der Rechtlosigkeit, von dem die Republiken des Nordkavkasus gekennzeichnet sind. In Bezug auf die Todesstrafe hat Russland zwar ein Moratorium eingeführt, so dass die höchstmögliche Strafe seit September 1996 nicht mehr vollzogen wird. Allerdings verstrich die geplante Frist für die Abschaffung der Todesstrafe bereits im Februar 1999. Russland ist zurzeit das einzige Mitglied des Europarats, das die Todesstrafe gesetzlich noch beibehält.

Russlands Einstellung zum Europarat ist geprägt von seiner generellen Haltung gegenüber internationalen Organisationen. Es findet, erstens, die Zusammenarbeit speziell in den Institutionen positiv, in denen es eine herausgehobene Stellung genießt. Dies trifft zum Beispiel auf die Vereinten Nationen zu, denn dort sitzt Russland im Sicherheitsrat und verfügt über ein Vetorecht. Der Status des Europarats ist damit zwar nicht vergleichbar, aber Russland betont im Kontext seiner Europaratsmitgliedschaft gern, dass es zu den Staaten gehöre, die über die größten Delegationen in der Parlamentarischen Versammlung (PV) des Rates verfügen und die höchsten finanziellen Beiträge leisten. Außerdem geht Moskau davon aus, dass der Europarat Russland stärker brauche als um-

¹ Siehe z. B. die Informationsbroschüre *The Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE)*, <<http://assembly.coe.int/Communication/Brochure/Bro03-e.pdf>>. In dieser kurzen Selbstdarstellung bezeichnet sich die Parlamentarische Versammlung des Europarats als »Europe's democratic conscience«.

² Jean-Pierre Massias, *Russia and the Council of Europe: Ten Years Wasted?*, Paris: Institut Français des Relations Internationales (IFRI), Russia/NIS Research Program, Januar 2007 (Russie.Nei. Visions Nr. 15), S. 6.

gekehrt, da die russische Mitgliedschaft den paneuropäischen Charakter des Forums sichere.³

Zweitens übernimmt die russische Regierung ungerne Standards von internationalen Organisationen, wenn sie an deren ursprünglicher Ausarbeitung nicht beteiligt war. Selbst in den Fällen, in denen Russland solche Normen übernimmt, schlägt es häufig eine Neuaushandlung vor bzw. kreiert alternative Standards, die es sich dann zusammen mit einigen Zweckverbündeten zu eigen macht. Ein Beispiel hierfür ist der Bereich Wahlbeobachtung bei der OSZE. Obwohl Russland Mitglied der OSZE ist und dadurch die Aufgaben und Ziele des ODIHR-Büros implizit akzeptiert hat, stellt es dessen Arbeit kontinuierlich in Frage, indem es die von ODIHR angewandten Methoden kritisiert.⁴ Russland hat ein eigenes Format für Wahlbeobachtung durch die GUS-Länder ins Leben gerufen. Die darauf beruhenden Missionen kommen oft zu Ergebnissen, die denen des ODIHR für denselben Wahlgang diametral entgegengesetzt sind. Da der Europarat ebenfalls Wahlen beobachten lässt, mitunter in Zusammenarbeit mit der OSZE, ist dieses Verhalten Russlands auch für ihn relevant.

Drittens: Selbst wenn Moskau im Kontext multilateraler Organisationen rechtlich bindende Verpflichtungen eingegangen ist, wie im Fall des Europarats, stellt es diese häufig mit dem Argument in Frage, dass andere Staaten auf deren Einhaltung vor allem deshalb bestehen würden, weil sie Vorurteile gegenüber Russland hätten und es in ein schlechtes Licht rücken wollten. Durch Verweis auf die angebliche Politisierung der Debatte versucht die russische Regierung, von ihren Versäumnissen abzulenken und die Validität der ursprünglichen Versprechen gar in Zweifel zu ziehen.

Viertens ist es für Russland sehr wichtig, Anerkennung von anderen internationalen Akteuren zu erhalten und das Gefühl zu haben, dass es ernst genommen wird und »dazugehört«. Dies gilt auch im Hinblick auf den Europarat, wenngleich Russland dessen Status unter den multilateralen Organisationen als niedrig einstuft. Doch im Fall des Europarats kommt noch hinzu, dass die Mitgliedschaft Russlands europäische Identität stärkt. Selbst wenn die russische Führung in den letzten Monaten einen »Schwenk nach Asien«

zumindest simuliert hat, so bleibt eine Assoziation mit Europa für sie weiterhin wichtig.

Fünftens sind Mitgliedschaften in internationalen Organisationen für Russland besonders eng mit der Frage der Souveränität verbunden. Die russischen Eliten geben sehr ungerne Befugnisse an übergeordnete Instanzen ab, weil sie dies als eine Schwächung ihrer Macht und einen Kontrollverlust verstehen. In diesem Kontext ist auch die Diskussion zu sehen, die in Russland über die Rolle des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) aufgekommen ist. Im Zuge dieser Debatte wurde der Vorschlag gemacht, die Kompetenzen des EGMR einzuschränken, zum Beispiel durch die Schaffung eines »Ersatzgerichts« in Russland selber.⁵

Diese politisch-kulturellen Voraussetzungen bilden eine schwierige Grundlage für die Zusammenarbeit des Europarats mit Russland. Im Folgenden geht es darum zu untersuchen, wie sich diese Einstellungen konkret auf die Kooperation auswirken. Darauf aufbauend sollen die Möglichkeiten des Europarats in Bezug auf Russland ermessens- und nach Potentialen für einen produktiven Dialog gesucht werden.

Als Schwerpunkte für die Analyse wurden die Parlamentarische Versammlung sowie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte ausgewählt. Erstens ist die Arbeit dieser beiden Organe des Europarats ausreichend transparent für eine Untersuchung. Zweitens müssen sich beide regelmäßig mit der Situation in Russland auseinandersetzen. Auch beziehen sich die offiziellen russischen Reaktionen und die der Medien auf den Europarat in der Regel auf diese beiden Institutionen. Die Arbeit des Ministerkomitees ist von hervorragender Bedeutung für den Europarat, entzieht sich aber aufgrund ihres vertraulichen Charakters weitgehend der Analyse. Andere Gremien, wie zum Beispiel die Staatengruppe gegen Korruption (Greco) oder die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (Venedig-Kommission), sind für die Zusammenarbeit mit Russland durchaus relevant. Sie werden hier aufgrund ihrer spezialisierten Natur allerdings nur gelegentlich in die Betrachtung einbezogen.

³ Vladimir Gusev, »Razryv Rossii s PACE privel by k kontsu Soveta Evropy« [Ein Bruch Russlands mit der PV würde zum Ende des Europarats führen], in: *Izvestija*, 9.10.2012.

⁴ Siehe z. B. Elena Černenko, »Rossijskim vyboram ne chvataet bol'sinstva v OBSE« [Es gibt keine Mehrheit für russische Wahlen in der OSZE], in: *Kommersant*, 7.12.2012.

⁵ Svetlana Bočarova, »Antistrasburgskij sud po pravam čeloveka« [Anti-Straßburger Gerichtshof für Menschenrechte], *gazeta.ru*, <www.gazeta.ru/politics/2011/10/05_a_3790698.shtml> (Zugriff am 16.4.2013).

Russland und die Parlamentarische Versammlung des Europarats

Die Parlamentarische Versammlung (PV) besteht aus 318 Parlamentariern der 47 Mitgliedstaaten des Europarats.⁶ Die Länderdelegationen variieren je nach Größe des Landes, die sich wiederum nach dem Bruttoinlandsprodukt sowie nach der Bevölkerungszahl bemisst.⁷ Da Russland zu den größten Mitgliedstaaten gehört, entsendet es 18 Abgeordnete nach Straßburg. Sie nehmen an den vier Sitzungen im Jahr teil, die jeweils eine Woche andauern. Für die hier folgende Untersuchung am wichtigsten ist allerdings, dass Russland dem Monitoring-Verfahren der PV unterliegt und dadurch die Schritte, die es im Hinblick auf seine Verpflichtungen im Rahmen des Europarats unternimmt, regelmäßig überprüft werden (siehe Infobox, S. 10).

Die Anwendung des Monitoring-Verfahrens auf Russland: Dokumentation und Dialog

Monitoring-Berichte zu Russland wurden nach dem Beitritt des Landes zum Europarat zuerst alle drei bis vier Jahre vorgelegt (1998, 2002, 2005) und dann wieder erst im September 2012. Der übliche Turnus wurde durch den russisch-georgischen Krieg im August 2008 und die Beschäftigung des Europarats damit unterbrochen. Das hat aber nicht dazu geführt, dass der Situation in Russland im Europarat weniger Aufmerksamkeit geschenkt worden wäre, sondern eher zu einer Fokussierung auf bestimmte Fragen anstelle einer regelmäßigen und umfassenden Berichtskultur. Die vorliegenden Dokumente zeigen, dass der Europarat die Möglichkeit nutzt, die Entwicklung in einigen Bereichen in Russland über Jahre zu verfolgen, und Fortschritte bzw. Rückschläge akribisch

dokumentiert. Das Monitoring-Komitee wird dabei von anderen Gremien des Europarats unterstützt.

Über den Bogen der Berichtsjahre 1998, 2002 und 2005 lässt sich ein deutlicher Wandel im Tenor der Dokumente feststellen. Im Report von 1998 überwog noch Optimismus, vermutlich auch deshalb, weil Russland erst seit zwei Jahren Europaratsmitglied war und gegen erhebliche Transformationsschwierigkeiten ankämpfen musste. Bereits 2002 ist eine Änderung im Ton zu bemerken. Es wird klar, dass die Hauptprobleme der ersten Phase von Russlands Mitgliedschaft, der Umgang mit der Lage in Tschetschenien und die Frage der Abschaffung der Todesstrafe, in keiner Weise gelöst wurden. Im Bericht von 2005 geht es nicht mehr primär um das Tempo der russischen Veränderungen, sondern eher um deren Richtung. In einer Entschließung der PV heißt es: »Die Versammlung betont, dass die russischen Behörden nicht nur das Tempo der Erfüllung der noch ausstehenden Verpflichtungen erheblich beschleunigen, sondern auch die Ausrichtung einiger der jüngsten politischen, legislativen und administrativen Reformen berichtigen [adjust] sollten.«⁸ Artikuliert werden nun auch erhebliche Sorgen über die (un)demokratische Entwicklung Russlands, speziell in den alten Problem-bereichen Tschetschenien und Todesstrafe.

Interessant an den drei ausführlichen Berichten sind nicht nur die Schlussfolgerungen der Rapporture, sondern auch die russische Reaktion darauf. In jedem der Fälle gab es schon auf den ersten Entwurf eine schriftliche Antwort Russlands. Dabei ist im Laufe der Zeit eine Änderung des russischen Verhaltens gegenüber dem Europarat zu erkennen. Die Replik auf den ersten Bericht (1998) ist ziemlich ausführlich. Die russische Seite lässt sich auf eine intensive Auseinandersetzung mit dem Europarat ein. Zwar erklärt sie sich mit einigen wesentlichen Punkten des Berichts nicht einverstanden, doch kommt sie zu dem Schluss: »Insgesamt allerdings war die Arbeit an dem Bericht, einschließlich der zahlreichen Treffen der Rapporture in Russland, sowie [die Arbeit] an den Kommentaren

⁶ *Statute of the Council of Europe and Statutory Resolutions*, Artikel 26, S. 22, <http://assembly.coe.int/RulesofProcedure/Statute/Statut_CE_2008.pdf> (Zugriff am 16.4.2013).

⁷ Council of Europe, Committee of Ministers, *On the Method of Calculating the Scale of Member States' Contributions to Council of Europe Budgets*, Resolution (94) 31, 4.11.1994, <<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=534646&SecMode=1&DocId=515094&Usage=2>> (Zugriff am 4.2.2013).

⁸ Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE), *Honouring of Obligations and Commitments by the Russian Federation*, Doc. 10568, 3.6.2005, S. 1.

Infobox

Das Monitoring-Verfahren

Jedes Jahr berichtet das »Komitee der Parlamentarischen Versammlung für die Einhaltung von Pflichten und Verpflichtungen durch die Mitgliedstaaten des Europarats« (kurz Monitoring-Komitee genannt) über die Fortschritte der betroffenen Länder bezüglich ihrer eingegangenen Verpflichtungen. Alle zwei Jahre soll auch ein schriftlicher Bericht vorgelegt werden. Für die Durchführung des Monitoring-Verfahrens werden zwei Rapportureure bestimmt, die das jeweilige Land im Hinblick auf dessen Entwicklung in den Bereichen »demokratische Institutionen«, »Rechtsstaatlichkeit« und »Menschenrechte« prüfen. Die Berichte, die die Beauftragten verfassen, stützen sich unter anderem auf Gespräche mit einschlägigen Akteuren und Fachleuten im beobachteten Land und mit internationalen Experten. Anschließend erarbeiten sie Resolutionen, die einerseits konkrete, an den betroffenen Mitgliedstaat adressierte Vorschläge enthalten, andererseits auch Empfehlungen für das Ministerkomitee in den Bereichen, in denen es nach Meinung der Rapportureure aktiv werden sollte.^a

Wichtig ist, dass »der Monitoring-Mechanismus kein urteilsgenerierender [judgement-making] Prozess

^a Luc Van den Brande, »Democratic Reforms in Russia: the Role of the Monitoring Process of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe«, in: Katlijn Malfliet/Stephan Parmentier (Hg.), *Russia and the Council of Europe: 10 Years After*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010, S. 43-54 (44-46).

ist. Er ist vielmehr ein parlamentarischer »Peer review«-Prozess, bei dem die Ko-Rapportureure, die gewählte Parlamentarier aus unterschiedlichen europäischen Ländern sind, ihre Kollegen aus den Staaten, die dem Monitoring-Verfahren unterliegen oder am Post-Monitoring-Dialog teilnehmen, an ihren Erfahrungen und ihrem Wissen teilhaben lassen und ihnen Ratschläge geben. Das Endziel des Monitoring-Verfahrens ist nicht zu sanktionieren, sondern zu unterstützen.«^b

Im Prinzip kann jedes Mitgliedsland des Europarats Gegenstand eines Monitoring-Verfahrens werden. In der Praxis hat es vor allem jene Staaten betroffen, die seit 1990 in die Organisation aufgenommen worden sind. Seit 1997 werden neue Mitgliedstaaten dem Verfahren automatisch zugeordnet. In anderen Fällen muss ein begründeter Antrag gestellt werden. Momentan durchlaufen zehn Länder ein solches Verfahren. Sie liegen allesamt im postsowjetischen Raum bzw. auf dem Westbalkan. Außerdem nehmen Bulgarien, Makedonien, Monaco und die Türkei an einem »post-monitoring dialogue« teil.^c

^b Ebd., S. 45.

^c Für weitere Informationen siehe Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), *The Monitoring Procedure of the Parliamentary Assembly*, AS/Mon/Inf(2013)06rev, 19.4.2013, <http://assembly.coe.int/committee/MON/Role_E.pdf> (Zugriff am 22.4.2013).

zu dem Bericht zweifellos nützlich und wird helfen, das gegenseitige Verständnis zu vertiefen und die Kooperation zwischen dem Europarat und der Russischen Föderation zu stärken.⁹ Die Entgegnung auf die verschiedenen Paragraphen des Berichts fällt differenziert aus und verrät, dass bei der Formulierung zahlreiche russische Behörden involviert waren. Der Stil unterscheidet sich deutlich von den russischen Reaktionen auf die folgenden Berichte von 2002 und 2005. Die Antworten dort fallen wesentlich knapper aus und nehmen nur noch zu bestimmte Paragraphen Stellung. Es ist viel weniger von einem Dialog zwischen den beiden Seiten zu spüren, und auch die

Diktion deutet auf zunehmende Irritationen auf russischer Seite hin.¹⁰

Der neueste ausführliche Report des Monitoring-Komitees vom 14. September 2012 hatte die schwierige Aufgabe, eine siebenjährige Entwicklung zu beurteilen. Er fügt sich ein in den Trend, der sich bei den vorhergehenden Evaluierungsberichten schon angedeutet hatte: Auf der einen Seite werden der Russischen Föderation einige Verbesserungen attestiert, vor allem im Justizbereich. Darunter fallen etwa die Bildung eines von der Staatsanwaltschaft (Prokuratura) unabhängigen Untersuchungskomitees und Maßnahmen im Zuge der Gefängnisreform. Auch

⁹ PACE, *Honouring of Obligations and Commitments by the Russian Federation*, Doc. 8127, Appendix IV, 2.6.1998.

¹⁰ PACE, *Honouring of Obligations and Commitments by the Russian Federation*, Doc. 9396, Appendix V, 26.3.2002; dies., Doc. 10568 [wie Fn. 8], Appendix 4.

Änderungen des Gesetzes über politische Parteien und die partielle Wiedereinführung der Direktwahl der Gouverneure werden gelobt.¹¹ Auf der anderen Seite seien viele alte Probleme ungelöst. Zwar habe das russische Verfassungsgericht die Todesstrafe im November 2009 de facto ausgeschlossen, de jure gebe es sie aber noch. Auch habe Russland das 6. Protokoll des EMRK über die Abschaffung der Todesstrafe bis dato nicht ratifiziert. Sowohl die Situation im Nordkaukasus als auch die Folgen des russisch-georgischen Krieges seien besorgniserregend. Wie in den Jahren zuvor empfiehlt der Bericht, das Monitoring-Verfahren für Russland beizubehalten.¹²

Die Veröffentlichung des Berichts und insbesondere die Debatte über die von den Rapporteurs formulierten Empfehlungen lösten auf russischer Seite heftige Proteste aus. Der Leiter der russischen PV-Delegation, Aleksej Puschkow, klagte, Russland werde zum »Paria« gemacht, das Verhalten des Europarats sei ein »leuchtendes Beispiel für doppelte Standards«.¹³ Kontrovers diskutiert wurde nicht nur der kritische Tenor der Resolution, sondern vor allem der Vorschlag, im Fall der Russischen Föderation das Ministerkomitee in das Monitoring-Verfahren einzubeziehen. Damit stünde Russland nicht nur unter der Beobachtung der PV, sondern auch des Ministerkomitees. Das würde den Druck auf Moskau erhöhen und ein Signal senden, dass die Lage in Russland als besonders ernst eingeschätzt wird. Außerdem müsste sich der russische Außenminister vor seinen Kollegen im Ministerkomitee rechtfertigen, was mit einem Gesichtsverlust einherginge.

Im Endeffekt wurde die Einschaltung des Ministerkomitees verhindert und die Resolution an einigen Stellen abgeschwächt. Die Empfehlung, das Ministerkomitee einzubeziehen, hätte – um realisiert zu werden – eine Zweidrittelmehrheit erfordert. Diese Hürde wurde um 15 Stimmen verfehlt. Russland hatte

einige postsowjetische Staaten sowie Serbien und eine Reihe konservativer britischer Abgeordneter auf seiner Seite.¹⁴ Dass die PV auf den Vorschlag verzichtete, ist das Resultat einer erfolgreichen Lobbyarbeit der russischen Regierung, die schon bei anderen Gelegenheiten Zweckbündnisse im Europarat geschmiedet hat.¹⁵ In Interviews teilen Mitglieder der russischen PV-Delegation die Parlamentarier aus anderen Staaten oft in »Freunde Russlands« oder »Russophobe« ein.¹⁶ Sie verwenden auch nicht wenige Ressourcen dafür, die »Freunde Russlands« zu fördern und ihnen zu einflussreichen Posten zu verhelfen. Im Gegenzug erwarten sie eine angemessene Unterstützung für russische Belange im Europarat. So setzte sich Russland 2010 stark für die Kandidatur des türkischen Abgeordneten Mevlut Cavusoglu für das Amt des Präsidenten der PV ein.¹⁷ Nach der Wahl Cavusoglus äußerte dieser, er könne sich im Fall Russlands eine Abschaffung des Monitoring-Verfahrens vorstellen.

Die Abstimmung über die auf dem neuesten Bericht beruhende Resolution und die daran anknüpfenden Empfehlungen fand in einer gespannten Atmosphäre statt. Dadurch, dass der Duma-Vorsitzende Sergej Naryschkin seine für den 1. Oktober 2012 geplante Rede vor der PV absagte und die russische Delegation mit einem Boykott der Sitzung drohte, entstand ein gewisser Druck, Russland entgegenzukommen. Der Kreml machte durch Putins Pressesprecher Dmitri Peskow klar, dass Moskau die Ergebnisse des Berichts

¹⁴ Edward Lucas, »With Europeans like These ...«, *EuropeanVoice.com*, 11.10.2012, <www.europeanvoice.com/article/imported/with-europeans-like-these-75364.aspx> (Zugriff am 30.1.2013).

¹⁵ Nicht nur Russland betreibt reges Lobbying im Europarat. Auch und insbesondere Aserbaidschan ist auf diesem Feld aktiv, Claire Bigg, »Vote on Political Prisoners Highlights Azerbaijan's Attempts to ›Silence‹ PACE«, *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 5.10.2012, <www.rferl.org/content/pace-azerbaijan-political-prisoners-lobbying/24730257.html> (Zugriff am 17.4.2013).

¹⁶ Siehe z.B. Pavel Tarasenko, »Sergej Naryškin otklonil popravki PACE« [Sergej Naryschkin hat die Korrekturen der PV abgelehnt], in: *Kommersant*, 28.9.2012. Diese Haltung überträgt sich auf die russische Innenpolitik. So nannte ein Mitglied der russischen Delegation von der Partei »Einiges Russland«, Aleksandr Sidjakin, den Vorsitzenden des Menschenrechtsrats des russischen Präsidenten, Michail Fedotov, »einen Menschen, der sein Land nicht liebt«, und legte ihm den Rücktritt nahe. Fedotov hatte einige kritische Punkte der PV-Resolution zu Russland vom 2.10.2012 sinnvoll und nützlich genannt.

¹⁷ Sergey Borisov, »Cavusoglu Helps to ›Reset‹ Russian-PACE Relations«, *Russia Today*, 2.7.2010, <<http://rt.com/politics/roar-russia-pace-cavusoglu/>> (Zugriff am 22.4.2013).

¹¹ Allerdings hat ein Gesetz vom April 2013 die Möglichkeit wieder geschaffen, auf eine Direktwahl des Gouverneurs in einzelnen russischen Regionen zu verzichten. Die Republik Dagestan hat sich bereits dafür entschieden, die Wahl ihres Gouverneurs dem russischen Präsidenten zu überlassen, Andrew Roth, »Russia: Dagestan Will Let Putin Choose Its Next Governor«, *The New York Times*, 18.4.2013, <www.nytimes.com/2013/04/19/world/europe/russia-dagestan-will-let-putin-choose-its-next-governor.html> (Zugriff am 22.4.2013).

¹² PACE, *The Honouring of Obligations and Commitments by the Russian Federation*, Doc. 13018, 14.9.2012.

¹³ Dan Peleschuk, »Council of Europe Chides Russia in New Report«, *RIA Novosti*, 2.10.2012, <<http://en.rian.ru/russia/20121002/176363795.html>> (Zugriff am 17.4.2013).

tendenziös finde und nicht vorhabe, die Resolution zu beachten.¹⁸

Abgesehen von dem Vorschlag, das Ministerkomitee in das Monitoring-Verfahren einzubeziehen, waren die von den Rapporturen erarbeiteten Empfehlungen nicht wesentlich kritischer als die früheren. Auch waren die für den Bericht von 2012 verantwortlichen Rapporturen im Fall Russland schon früher im Einsatz. Der Unterschied lag erstens darin, dass die Lage in Russland seit sieben Jahren nicht vollständig evaluiert worden war. Dadurch war die russische Delegation an diese Art von umfassender Kritik nicht mehr gewöhnt. Zweitens hatte es insbesondere innenpolitisch in Russland zahlreiche Entwicklungen gegeben, die die Mehrheit im Europarat als problematisch betrachtete. Außerdem sahen die Rapporturen gerade jene Tendenzen als positiv an, gegen die die russische Führung ankämpft, nämlich das Protestverhalten eines Teils der russischen Mittelschicht. In der Zusammenfassung des Berichts heißt es dazu: »[D]ie Mobilisierung von mehr als 100 000 Bürgerinnen und Bürgern nach den Wahlen 2011, das Erwachen einer sehr engagierten Zivilgesellschaft und die Bereitschaft der Führung, den Ruf nach Reformen zu hören, haben einen Impuls gegeben für Änderungen in der Russischen Föderation.«¹⁹ Darüber hinaus verfolgt Russland in der dritten Amtszeit Wladimir Putins ohnehin eine außenpolitisch eher harte Linie gegenüber dem Westen. Und schließlich betrachtet die russische Regierung die EU aufgrund der Eurokrise als einen besonders schwachen Akteur, was ihre Bereitschaft nicht gerade erhöht, eine Organisation wie den Europarat anzuerkennen, die sie wegen ihrer starken Fokussierung auf demokratische und rechtsstaatliche Normen eher als »westlich dominiert« wahrnimmt.²⁰ All dies spielt in die harsche russische Reaktion auf den jüngsten Bericht und die darauf basierenden Empfehlungen mit hinein. Hinzu kam, dass die Fassung der Resolution mit der An-

regung, auch das Ministerkomitee in das Monitoring-Verfahren einzubeziehen, in letzter Minute auf einer Sitzung angenommen wurde, an der kein russischer Delegierter teilnahm. Dieses Vorgehen wird auf russischer Seite mit als Erklärung dafür angegeben, warum Naryschkin seinen Vortrag in der PV (siehe oben) absagte.²¹

Moskau hat wiederholt versucht, die PV davon zu überzeugen, das Monitoring-Verfahren im Fall der Russischen Föderation auszusetzen.²² 2011 arbeitete die russische Delegation eine »Roadmap« aus, die den Weg zu einer Befreiung Russlands vom Monitoring vorzeichnet.²³ Die russische Regierung argumentiert, sie habe die meisten Verpflichtungen bereits erfüllt. In der PV scheint allerdings weitgehend Konsens darüber zu herrschen, dass Russland weiterhin dem Monitoring-Verfahren unterstellt bleiben sollte. Wie der neueste Bericht und die Debatte um die damit zusammenhängenden Empfehlungen zeigen, geht die Tendenz nicht in die von Russland gewünschte Richtung. Auch wenn letztendlich alles beim Alten geblieben ist – die PV hat die Idee, das Monitoring-Verfahren durch die Einbeziehung des Ministerkomitees zu intensivieren, ernsthaft diskutiert.

Die Vorteile anderer Instrumente: Zugang und Flexibilität

Obwohl das Monitoring-Komitee zwischen 2005 und 2012 keine Berichte über Russland erstellt hat, sind in dieser Zeit bestimmte Angelegenheiten und Entwicklungen kontinuierlich beobachtet und dokumentiert worden. So hat sich der Europarat, wenn auch nicht regelmäßig, ein Bild von der Lage in Tschetschenien gemacht und dafür PV-Mitglieder dorthin geschickt. Mit der Zeit hat sich das Gebiet, das dem Rat Sorge bereitet, auf große Teile des Nordkaukasus ausgeweitet. Thomas Hammarberg, der Menschenrechtskommissar des Europarats, reiste beispielsweise im

18 »Peskov: »PACE's Recommendations Are Inappropriate, We Won't Heed Them«, *gazeta.ru*, 4.10.2012, <http://en.gazeta.ru/news/2012/10/04/a_4798957.shtml> (Zugriff am 17.4.2013); »Kremlin Dismisses European Criticism over Human Rights Violation«, *RIA Novosti*, 13.9.2013, <<http://en.rian.ru/russia/20120913/175940117.html>> (Zugriff am 17.4.2013).

19 PACE, Doc. 13018 [wie Fn. 12].

20 Tarasenko, »Sergej Naryškin otklonil popravki PACE« [wie Fn. 16]. Hier wird der Chefredakteur der renommierten Zeitschrift *Russia in Global Affairs*, Fedor Lukjanov, wie folgt zitiert: »Vor dem Hintergrund der schwierigen Wirtschaftslage Europas und des Verlusts seiner ernstzunehmenden Hebel auf der globalen Ebene werden alle Anforderungen der PV von Moskau von oben herab betrachtet«.

21 Svetlana Suchova, »V PACE ne znajut, počemu Naryškin otmenil visit« [In der PV wissen sie nicht, warum Naryschkin seinen Besuch abgesagt hat], *Izvestija*, 2.10.2012.

22 Nikolaus von Twickel, »Moscow Seeks End to Council of Europe Reviews«, in: *The St. Petersburg Times*, 2.2.2011, <www.sptimes.ru/index.php?action_id=2&story_id=33480> (Zugriff am 17.4.2013); siehe auch Bill Bowring, *Russia's Relations with the Council of Europe under Increasing Strain*, Brüssel: EU-Russia Centre, Februar 2007, S. 3.

23 Vladimir Solov'ev, »Rossija sostavila plan vykhoda iz-za prismotra« [Russland hat einen Plan für die Beendigung der Überwachung erarbeitet], in: *Kommersant*, 27.1.2011.

Mai 2011 nicht nur nach Tschetschenien, sondern auch nach Kabardino-Balkarien, Nordossetien-Alanien und Inguschetien und berichtete über die Entwicklung in all diesen Gebieten.²⁴ Er kam zu folgendem Schluss: »Auf der Grundlage all der Informationen, über die er verfügt, einschließlich seiner Besuche im Nordkaukasus und seiner ausführlichen Diskussionen mit den Behörden und der Zivilgesellschaft, sieht der Kommissar die Abwesenheit der notwendigen Entschlossenheit als eines der Haupthindernisse dafür an, dass Offizielle, die Verantwortung tragen, zur Rechenschaft gezogen werden.«²⁵

Die Frage ist also berechtigt, wie produktiv es ist, auf Missstände hinzuweisen und Empfehlungen auszusprechen, wenn das notwendige Interesse an einer Lösung in Russland nicht vorhanden ist. Doch ist allein die Tatsache, dass Vertreter des Europarats Tschetschenien bzw. den Nordkaukasus regelmäßig besuchen und mit hochrangigen Beamten über die Probleme der Region sprechen, ein Erfolg, denn anderen internationalen Organisationen wird der Zugang zu diesen Gebieten oft verwehrt.²⁶ Selbst wenn, wie oft vermutet wird, Russland dem Europarat deshalb die Erlaubnis zu solchen Visiten gibt, weil er die vermeintlich schwächste Instanz unter den potentiellen Kandidaten darstellt und sich damit Kritik von einflussreicherer Seite vermeiden lässt, ist eine solche Präsenz deutlich besser als gar keine. Außerdem kann der Europarat seine Ergebnisse an interessierte Staaten bzw. Organisationen weitergeben. In Ausnahmefällen willigt Russland sogar ein, dass kritische Europaratsberichte zur Entwicklung im Nordkaukasus veröffentlicht werden, wie im Januar 2013 geschehen.²⁷

24 Dies zeigt, dass das Monitoring der Entwicklungen im Nordkaukasus über die Strukturen der Parlamentarischen Versammlung hinausgeht.

25 Council of Europe, Commissioner for Human Rights, *Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, Following His Visit to the Russian Federation from 12 to 21 May 2011*, CommDH(2011)21, Straßburg, 6.9.2011, S. 3. Zwei Jahre zuvor hatte sich Hammarbergs Besuch auf Tschetschenien und Inguschetien beschränkt.

26 Valery Dzutsev, »Russian Government Allows Council of Europe to Publish Torture Report on the North Caucasus«, *Eurasia Daily Monitor* (online), 10 (28.1.2013) 15, <[www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx_ttnews\[tt_news\]=40375&cHash=2cf0a5463444c07db575dba61b64905c](http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx_ttnews[tt_news]=40375&cHash=2cf0a5463444c07db575dba61b64905c)> (Zugriff am 22.4.2013).

27 »Europarat prangert Folter im Nordkaukasus an«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 24.1.2013, <www.sueddeutsche.de/politik/russland-europarat-prangert-folter-im-nordkaukasus-an-1.1582691> (Zugriff am 30.1.2013).

Die PV bildet auch immer wieder Delegationen, die russische Wahlen beobachten. Zwar rangiert Wahlbeobachtung unter den selbst gestellten Aufgaben des Europarats anders als bei der OSZE an eher untergeordneter Stelle, aber diese Tätigkeit berührt direkt den Bereich der Sicherung demokratischer Grundsätze, die sich der Rat auf die Fahnen geschrieben hat, und ist deswegen von hoher Relevanz für dessen Anspruch, ein vollständiges Bild von der politischen Entwicklung in Russland zu gewinnen. Auch hier hat sich der eher unauffällige Charakter des Europarats als Vorteil erwiesen. Während der OSZE-Beobachtungsmission für die Dumawahlen im Dezember 2007 von russischer Seite so viele Hürden in den Weg gestellt wurden, dass die Organisation sie letztendlich absagte, konnte der Europarat seine Mission entsenden.²⁸ Die PV des Europarats hat auch Delegationen zu den Präsidentschaftswahlen 2008 und 2012 sowie zu den Dumawahlen 2011 beordert. Die Gruppen bestanden jedes Mal aus etwa 30 Mitgliedern der PV. Ein Teil davon war jeweils schon einen Monat vor der Wahl in Russland anwesend, um die Situation im Vorfeld der Wahlen zu beobachten und mit den Präsidentschaftskandidaten sowie mit anderen relevanten Personen zu sprechen. Trotz der Möglichkeit, die Wahlen regelmäßig zu beobachten, bleibt das Verhältnis zwischen Russland und der PV auch in dieser Frage gespannt. Das offizielle Russland in Form der Zentralen Wahlkommission kritisierte die Stellungnahme des Europarats zu den Parlamentswahlen 2011 als »völlig politisiert«.²⁹

Während die alten Zielsetzungen des Europarats durchaus aktuell geblieben sind, ist in den letzten Jahren durch Anfragen und Erklärungen, die von mehreren PV-Mitgliedern unterschrieben wurden, ein neues Thema hinzugekommen: die Rechte Homosexueller in Russland. Die Ko-Rapporteurs haben diese Frage in ihrem letzten Russland-Bericht aufgegriffen. Die Formate des Europarats sind also flexibel genug, um bisher nicht behandelte Probleme zu erörtern, soweit diese die in der EMRK garantierten Rechte betreffen. Auf der anderen Seite konnte auch Russland den

28 Dies lag zum Teil daran, dass der Europarat ausschließlich Kurzzeitbeobachter entsendet. An dieser Stelle sei indessen angemerkt, dass, während die ODIHR-Mission der OSZE nicht nach Russland gefahren ist, eine kleine Delegation der PV der OSZE die Wahlen beobachtet hat.

29 Nigel Tandy, »Council of Europe Blasts Russia over Disputed Ballot«, *Deutsche Welle*, 21.1.2012, <www.dw.de/council-of-europe-blasts-russia-over-disputed-ballot/a-15682438> (Zugriff am 17.4.2013).

Europarat nutzen, um über Angelegenheiten zu diskutieren, die es selbst für wichtig erachtet, vor allem im Jahr 2006, als Russland den Europaratsvorsitz innehatte.³⁰

Der militärische Konflikt zwischen Russland und Georgien im August 2008 hat für eine bestimmte Zeit alle anderen Russland-bezogenen Themen überschattet. Nach dem Krieg haben einige Abgeordnete der PV die Frage aufgeworfen, ob Russlands Mitgliedschaft in der Versammlung aufgrund seines Verhaltens während und nach der bewaffneten Intervention widerrufen werden sollte. Die Parlamentarische Versammlung hatte zunächst zwei Resolutionen verabschiedet mit Forderungen an Russland, die innerhalb eines spezifizierten Zeitraums erfüllt werden sollten. Erst als Moskau diesen Forderungen nicht nachkam, wurde in der PV ernsthaft darüber diskutiert, ob man Russland nicht ausschließen sollte. Der damalige russische Delegationsleiter, Konstantin Kosatschew, drohte daraufhin mit einem russischen Ausstieg aus dem Europarat.³¹ Mit dieser oft angewandten Taktik hebt die russische Seite Kontroversen immer wieder auf eine grundsätzliche Ebene, nämlich auf die Frage von Russlands Mitgliedschaft im Europarat überhaupt, ohne sich mit den russischen Verpflichtungen, die sich aus dieser Mitgliedschaft ergeben, inhaltlich auseinanderzusetzen. Eine Begleiterscheinung dieser Taktik ist, dass man aus Moskauer Sicht in Streitfällen entweder für oder gegen Russland ist; eine nuancierte Position gibt es nach russischer Wahrnehmung kaum.

In diesem Zusammenhang ist der Bericht des Rapporteurs für Russland, des Schweizer Andreas Gross, vom 29. September 2009 sehr erhellend. Gross arbeitet die Gründe heraus, warum es trotz der großen Schwierigkeiten, die die Zusammenarbeit mit Moskau für den Europarat mit sich bringt, und trotz der fehlenden Fortschritte in der Russischen Föderation in vielen wesentlichen Hinsichten besser ist, dass Russland in der PV repräsentiert bleibt. Gross plädiert dafür, den Europarat als eine Art »Krankenhaus« zu verstehen: »Ich würde für die Akzeptanz einer [...] Sichtweise plädieren, bei der wir die Beachtung der Kernwerte

der Organisation als einen kontinuierlichen individuellen und kollektiven (gesellschaftlichen) Lernprozess ansehen, der nur durch Dialog, intensive Kommunikationsbemühungen und eine bessere gegenseitige Verständigung stimuliert und beschleunigt werden kann. Aus dieser Sicht ist der Europarat nicht so sehr das »Haus der Demokratie«, sondern eine Art europäisches Krankenhaus der Demokratie, und ein Heilprozess kann nicht auf dem Ausschluss der Kranken und Verletzten basieren.«³² Dieses Plädoyer hat den Stimmen, die im Europarat gelegentlich dazu aufrufen, über einen Entzug der Akkreditierung der russischen Delegation nachzudenken, zwar kein Ende bereitet. Doch zeigen dieser und andere Berichte, dass sich in der Versammlung mit der Zeit eine stabile Mehrheit gebildet hat, die die Zusammenarbeit mit Russland innerhalb der PV-Strukturen fortsetzen möchte.

Zwischenfazit: Ein schwieriges, aber lohnendes Geschäft

Wenn man die Entwicklung der Beziehungen zwischen Russland und der Parlamentarischen Versammlung betrachtet, fällt auf, dass der Kreis der behandelten Themen eher größer als kleiner wird. Obwohl es in einigen Bereichen bescheidene Fortschritte gibt, hat sich die russische Seite mit nur wenigen Problemen in einem Maße befasst, dass sie von der Agenda des Europarats gestrichen werden konnten. Wie oben schon erwähnt, kommen auch neue »issues« hinzu. In den meisten Fragen konnte der Europarat Russland zumindest kleine Korrekturen in der Vorgehensweise abringen. Diese beschränkten sich aber oft auf den legislativen Bereich, was keine Gewähr dafür bietet, dass sich am tatsächlichen Verhalten etwas ändert. Gleichwohl haben die verschiedenen Gremien des Europarats durch steten Druck einige praktische Fortschritte in Russland erzwungen, zum Beispiel bei der Gefängnisreform. Außerdem war und ist der Rat nicht nur mit der russischen Delegation in der PV im Gespräch, sondern darüber hinaus auch mit einschlägigen Akteuren in Russland. Auf diese Weise kann er die russische Seite regelmäßig für Probleme sensibilisieren und die aus seiner Sicht notwendigen Lösungen vorschlagen.

³⁰ Olaf Melzer, »Traurige Bilanz. Der russische Vorsitz im Europarat (Mai–November 2006)«, *Russland-Analysen* Nr. 121, 8.12.2006, S. 2–5, <www.laender-analysen.de/russland/pdf/Russlandanalysen121.pdf> (Zugriff am 22.4.2013).

³¹ Ahto Lobjakas, »Europe's Top Rights Forum to Debate Russian-Georgian Conflict«, *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 30.9.2008, <www.rferl.org/content/Europes_Top_Rights_Forum_To_Debate_RussianGeorgian_Conflict/1292703.html> (Zugriff am 5.2.2013).

³² PACE, *Reconsideration on Substantive Grounds of Previously Ratified Credentials of the Russian Delegation (Rule 9 of the Rules of Procedure of the Assembly)*, Doc. 12045, 29.9.2009, <<http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=12311&Language=EN>> (Zugriff am 30.10.2012).

Allerdings sollte nicht übersehen werden, dass Moskau das Monitoring-Verfahren nicht als Unterstützung, sondern eher als lästige Pflicht empfindet. Sowohl an den Aussagen der meisten Mitglieder der russischen Delegation in der PV als auch an der herrschenden Diktion in den russischen Medien lässt sich ablesen, dass die Beziehung zum Europarat als Kampf wahrgenommen wird. Wenn in den Sitzungen Angelegenheiten verhandelt werden, die das eigene Land betreffen, ist die russische Delegation bestrebt, für Russland möglichst günstige Formulierungen herauszuschlagen und Kritik oder gar Forderungen abzuwenden oder wenigstens abzuschwächen. Dabei scheint es weniger um die Frage zu gehen, inwiefern Russland seine Verpflichtungen erfüllt hat, sondern eher darum, eine negative Außendarstellung zu vermeiden. Für russische Politiker kann die PV eine wichtige Plattform sein, um sich international und auch innenpolitisch zu profilieren und sich dem Regime anzudienen. In der Summe gehen die russischen Delegierten die Europaratsarbeit somit mehr als ein politisches Spiel und weniger als Möglichkeit an, mit Hilfe von Kollegen aus anderen Staaten bestimmte Zustände in Russland zu verbessern.

Russlands Haltung zum Europarat und die Taktiken, mit denen es dort operiert, waren seit 2001 relativ konstant. Seit dem Erscheinen des neuesten Monitoring-Berichts im September 2012 ist allerdings zu beobachten, dass sich auf russischer Seite ein schärferer Ton und eine kritischere Einstellung gegenüber dem Rat durchsetzt.³³ Dies hat zwar mehr mit der instabilen Lage in der russischen Innenpolitik und damit zu tun, dass Moskau seine Aufmerksamkeit von der EU und Europa abzieht und dem postsowjetischen Raum zuwendet, als mit dem Europarat selbst. Doch wird darin auch eine grundsätzliche Tendenz der russischen Delegation sichtbar, innen- und außenpolitische Kämpfe in der PV auszutragen, statt sich auf eine sachliche Diskussion einzulassen. Dies mindert zweifellos die Erträge der Europaratsarbeit in Bezug auf Russland. Aufgewogen wird dieses Manko aber zumindest teilweise durch wichtige Vorteile dieser Arbeit. Dazu gehört die akribische Dokumentation der russischen Problembereiche, und zwar nicht nur der seit langem bekannten, sondern auch der neu entstandenen.

Wichtig ist indes, dass es nicht beim Monitoring bleibt, sondern dieses begleitet wird von einem regelmäßigen Dialog über Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit. Dieser Dialog ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn er außerhalb der Wände des Europapalasts stattfindet. Über Gespräche mit russischen Bürokraten und Aktivisten, vor allem in den russischen Regionen, kann der Europarat Menschen erreichen, die in der Regel wenig mit europäischen Institutionen zu tun haben. Dies ist umso mehr der Fall, da der Europarat wie erwähnt in manchen Fällen Zugang zu Gegenden erhält, der anderen ausländischen Institutionen bzw. Organisationen verweigert wird. Selbst wenn Russland nur wenige Probleme beseitigt hat, die bei seinem Beitritt zum Europarat moniert wurden, ist es nach wie vor sinnvoll, sich mit Moskaus Verpflichtungen kontinuierlich und zielgerichtet auseinanderzusetzen, solange der Dialog nicht zur bloßen Inszenierung degradiert ist.

³³ Fyodor Lukyanov, »Uncertain World: Why is Russia Ignoring PACE?«, *RIA Novosti*, 12.10.2012, <<http://en.rian.ru/columnists/20121012/176571894.html>> (Zugriff am 17.4.2013).

Russland und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte

Genauso wie alle anderen Mitglieder des Europarats hat auch Russland die Hoheit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) anerkannt und eigene Vertreter in dessen Organe und Abteilungen delegiert. Der EGMR ist seit 1959 aktiv und akzeptiert Klagen von Staaten sowie von Einzelpersonen. Nur Fälle, in denen es sich um eine Verletzung der EMRK handelt, sind zulässig. Jeder Mitgliedstaat hat Anspruch auf Entsendung eines Richters bzw. einer Richterin in den EGMR. Seit einigen Jahren gibt es Versuche, den Gerichtshof zu reformieren, da die Flut an Klagen mit den vorhandenen Ressourcen nicht zu bewältigen ist. Ein wichtiger Schritt in diesem Reformprozess stellte das 14. Protokoll zur EMRK dar, das 2010 in Kraft getreten ist (siehe unten).

Das erste Urteil in Bezug auf Russland fiel der EGMR im Mai 2002 (*Burdow v. Russland*). Es handelte sich um einen Mann, dem nach der Entscheidung eines russischen Gerichts soziale Leistungen für seinen Einsatz nach der Tschernobyl-Katastrophe 1986 zustanden. Da ebendiese Leistungen trotz des Urteils jahrelang nicht ausgezahlt wurden, wählte der russische Bürger den Weg über den EGMR. In den letzten Jahren stammte in der Regel etwa ein Viertel der an dem Gerichtshof anhängigen Rechtsstreite aus Russland, wenngleich die Tendenz nach unten zeigt. Anfang 2012 handelte es sich bei 26,6 Prozent der Fälle um Klagen aus Russland. An zweiter Stelle stand die Türkei (10,5 Prozent), an dritter Italien (9,1 Prozent).³⁴ Die überwiegende Mehrheit der Urteile ist bislang gegen Russland ausgefallen. Bei fast der Hälfte der Fälle ging und geht es darum, dass Urteile russischer Gerichte nicht vollstreckt wurden.³⁵ Viele Klagen haben mit der Situation im Nordkaukasus zu tun. Der russische Richter Anatolij Kovler, der zwischen 1999 und 2012 am EGMR Recht sprach, hat zugegeben, dass die russische Handhabung jener Fälle, die aus der Lage in Tschetschenien resultieren, ein »dunkler Fleck« ist

auf dem »bunten Bild« der russischen Erfahrung mit dem EGMR.³⁶ Christos Pourgourides, der Rapporteur des Komitees für rechtliche Angelegenheiten und Menschenrechte des Europarats, schlug deshalb sogar vor, das Kriterium, dass vor dem Gang zum EGMR die inländischen Rechtsmittel ausgeschöpft sein müssen, in Bezug auf Fälle aus Tschetschenien mindestens flexibel zu handhaben, wenn nicht gar aufzugeben. Zu krass, so seine Begründung, seien die strukturellen Defizite, die die Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen in diesem Teil Russlands aufgedeckt hätte.³⁷

Russische Einstellungen zum EGMR: Gerechtigkeitsbedarf und Behinderungsversuche

Der EGMR gestattet es auch Einzelpersonen, sich an ihn zu wenden. Er ist dadurch zu einer sehr wichtigen Instanz für die russische Bevölkerung geworden. Während 2001 nur zwei bis drei Prozent der Russen von der Möglichkeit wussten, dass sie zur Verteidigung ihrer Rechte den EGMR anrufen können, waren es 2008 schon 61 Prozent.³⁸ Viele russische Bürger, insbesondere im Nordkaukasus, sehen in dem Gerichtshof die einzige Chance, ein gerechtes Urteil zu bekommen. Die Klagen, mit denen russische Bürger vor das Straßburger Gericht ziehen, decken ein breites Themenspektrum ab: Es reicht von Streitigkeiten über Haftbedingungen in Untersuchungsgefängnissen über Unstimmigkeiten bei der Parteienregistrierung bis zu juristischen Auseinandersetzungen über die Behandlung von Hinterbliebenen (im Fall *Katyń*). Das russische Regime unternimmt allerdings gewisse Anstrengungen, um den Strom der Klagen nach Straßburg zu

³⁴ »Russia Accounts for 27% of Strasbourg Court Backlog«, *RIA Novosti*, 26.1.2012, <www.en.rian.ru/russia/20120126/170970496.html> (Zugriff am 31.10.2012).

³⁵ Alexei Trochev, »All Appeals Lead to Strasbourg? Unpacking the Impact of the European Court of Human Rights on Russia«, in: *Demokratizatsiya*, 17 (April 2009) 2, S. 145–178 (149).

³⁶ Anatoly Kovler, »The Impact of the European Convention on Human Rights on Russian Legislation and Judicial Practice«, in: Katlijn Malfliet/Stephan Parmentier (Hg.), *Russia and the Council of Europe: 10 Years After*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010, S. 65–81 (78).

³⁷ Ebd., S. 78f.

³⁸ Trochev, »All Appeals Lead to Strasbourg?« [wie Fn. 35], S. 148.

reduzieren.³⁹ Dazu gehören auch die Bemühungen, zusätzliche bürokratische oder rechtliche Hürden aufzubauen und die Arbeit jener Organisationen zu behindern, die potentiellen Klägern rechtlichen Beistand leisten. Ein Beispiel für eine solche Institution ist die »Russian Justice Initiative«, eine niederländische NGO, der die russischen Behörden 2009 aufgrund einer Formalie die Registrierung entzogen und danach nicht wieder erteilten, obwohl sich die Initiative wiederholt darum bemühte. Die Leitung der Organisation sieht einen Zusammenhang zwischen den bürokratischen Schwierigkeiten, die ihr in Russland gemacht werden, und ihrer Unterstützung russischer Bürger, die vor dem EGMR klagen wollen.⁴⁰

Es gibt auch Indizien für noch radikalere Vorstöße Russlands, um die Arbeit des EGMR zu beeinflussen. Der ehemalige Vorsitzende des Gerichtshofs, der Schweizer Luzius Wildhaber, behauptete, dass der russische Botschafter beim Europarat versucht habe, ihn zu erpressen. Es ging um ein Urteil im Herbst 2002, das gegen die Auslieferung von 13 Tschetschenen aus Georgien an Russland ausgefallen war. Laut Wildhaber drohte der Botschafter damit, dass Russland, wenn die 13 Personen nicht innerhalb von 24 Stunden an die russische Seite übergeben würden, dem EGMR die Schuld für den Überfall auf das Moskauer Dubrowka-Theater im Oktober 2002 geben werde. Das Gebäude war damals von tschetschenischen Extremisten besetzt worden, die zweieinhalb Tage lang 850 Geiseln in ihrer Gewalt hielten. Nach der Erstürmung des Theaters durch russische Sicherheitskräfte wurden etwa 130 Tote gezählt.⁴¹

Die offizielle Akzeptanz des EGMR durch die Russische Föderation ist also von großer Bedeutung für die russische Bevölkerung. Für die Regierung und die Behörden im Land ist sie eher lästig. Für die Bürger indes ist die Arbeit des EGMR ein wichtiges Signal, dass sie sich mit ihren rechtlichen Anliegen jenseits der nationalen Gerichtsbarkeit Gehör verschaffen können.

³⁹ Anders Fogelklou, »Russian Legal Reforms and the Council of Europe: Three Steps Forward, Two Steps Back«, in: Malfliet/Parmentier (Hg.), *Russia and the Council of Europe: 10 Years After* [wie Fn. 36], S. 83–105 (84, 102).

⁴⁰ Claire Bigg, »NGO's Legal Woes Threaten Pursuit of Justice for Chechens«, *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 10.4.2012, <www.rferl.org/content/russian_justice_initiative_struck_off_chechen_atrocities/24543341.html> (Zugriff am 17.4.2013).

⁴¹ Luke Harding, »I was Poisoned by Russians, Human Rights Judge Says«, in: *The Guardian*, 1.2.2007, <www.guardian.co.uk/world/2007/feb/01/russia.topstories3> (Zugriff am 21.10.2012).

Russland und das 14. Protokoll: Entlastung des EGMR aufgehoben

Nicht zuletzt wegen der Streitfälle aus Russland hat sich die Zahl der Klagen, die beim EGMR landen, im letzten Jahrzehnt stark erhöht. Da dem Gericht eine totale Überforderung droht, gibt es seit dem Jahr 2000, ausgehend von einer Konferenz auf Ministerebene, Bemühungen, den EGMR zu entlasten. Mittlerweile sind diese Bestrebungen in ein Zusatzprotokoll zur EMRK eingeflossen. Dieses 14. Protokoll sieht vor, dem Gericht unzulässige Beschwerden und Wiederholungsfälle abzunehmen. Es ändert auch die prozessrechtlichen Vorgaben dahingehend, dass die einfachsten Fälle nur von einem Richter zu prüfen sind. Außerdem wurde ein neues Zulassungskriterium eingeführt, wonach einer Klage ein »erheblicher Nachteil« zugrunde liegen muss.⁴² Das Protokoll stammt vom Mai 2004. Während alle anderen 46 Mitgliedstaaten es bis Ende Oktober 2006 ratifiziert hatten, zögerte Russland noch lange mit seiner Zustimmung.⁴³ Das Protokoll konnte deshalb einige Jahre lang nicht in Kraft treten. Allerdings griff das Ministerkomitee 2009 zu einem Hilfsmittel. Es verabschiedete das Protokoll 14bis, das nur einige der Entlastungsmaßnahmen des 14. Protokolls enthält⁴⁴ und sich lediglich auf die Staaten erstreckte, die dessen Klauseln zugestimmt hatten. Das bot die Möglichkeit, die russische Weigerung in Bezug auf Protokoll 14 zu umgehen und die entsprechenden Änderungen für alle anderen Mitgliedstaaten einzuführen. Diese Tatsache hat wohl dazu beigetragen, dass Moskau im Februar 2010 das 14. Protokoll dann doch ratifizierte.

Russland hatte die Ratifizierung des Zusatzprotokolls deswegen verzögert, weil einige der geplanten Änderungen mit russischem Recht nicht konform

⁴² »Zur Reform des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte: das 14. Zusatzprotokoll vom 13. Mai 2004«, *Informationsplattform humanrights.ch* (online), <www.humanrights.ch/de/Instrumente/Europarats-Organen/EGMR/Reform/index.html> (Zugriff am 22.4.2013). Der Text des 14. Protokolls ist zu finden unter <<http://conventions.coe.int/treaty/ger/treaties/html/194.htm>> (Zugriff am 17.4.2013).

⁴³ Heiko Leitsch/Vanessa Klingberg, »Was lange währt, wird endlich gut? Der steinige Weg bis zum Inkrafttreten von Protokoll Nr. 14 des EMRK«, in: *MRM – MenschenRechtsMagazin*, (2010) 1, S. 31–40 (32).

⁴⁴ »Vierzehntes Zusatzprotokoll zur EMRK«, *Informationsplattform humanrights.ch* (online), 19.9.2011, <www.humanrights.ch/de/Instrumente/Europarat-Abkommen/Zusatzprotokolle/ZP14/index.html>; »Zur Reform des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte« [wie Fn. 42].

waren, zum Beispiel, dass ein Richter allein über einen Fall entscheidet. Am 20. Dezember 2006 stimmte die Duma gegen die Ratifizierung des Protokolls, obwohl der russische Außenminister Sergej Lawrow während des russischen Vorsitzes im Europarat in der ersten Hälfte 2006 versprochen hatte, dass das Protokoll bis Ende Oktober ratifiziert werden würde. Einige Duma-Abgeordnete äußerten, dass die schlechten Beziehungen zwischen Russland und der EU für die Ablehnung maßgebend gewesen seien.⁴⁵ Während der stellvertretende Vorsitzende des Duma-Ausschusses für die Gesetzgebung, Aleksej Mitrofanow, das Abstimmungsergebnis als Folge »eines direkten Befehls aus dem Kreml« bezeichnete, beschwerte sich der Vizesprecher der Duma, Sergej Baburin, im Umfeld der Parlamentsentscheidung darüber, dass die »beträchtlichen« Mitgliedsbeiträge, die Russland dem Europarat zahlt, »für Angriffe auf unser Land benutzt werden«. ⁴⁶ Für die Version, dass der Kreml gegen eine Ratifizierung war (obwohl Putin selber die Frage auf die Agenda der Duma gesetzt hatte), spricht eine Aussage des Staatspräsidenten vom 11. Januar 2007, etwa drei Wochen nach der gescheiterten Duma-Abstimmung, derzufolge die Entscheidungen des EGMR politisiert seien. Putin ging dabei konkret auf den Fall »Ilaşcu v. Russland« ein. Dieser sei ein Beleg dafür, dass »die Russische Föderation in Angelegenheiten beschuldigt wurde, mit denen sie überhaupt nichts zu tun hat«. ⁴⁷

Im Januar 2010 teilte der Duma-Vorsitzende Boris Gryslow mit, dass Russland nun eine Bestätigung des Europarats zur Ausgestaltung von zwei Punkten erhalten habe, die mit der russischen Position übereinstimme. Deswegen könne die Duma der Ratifizierung nun zustimmen, was sie am 15. Januar 2010 auch getan hat. Bei diesen beiden Punkten ging es erstens um die Frage, ob bei Klagen, die von einer Gruppe von drei Richtern entschieden werden und die russische Fälle betreffen, der russische Richter anwesend ist. Zweitens ging es um das Anliegen Moskaus, dass die

45 Maksim Černigovskij/Pavel Korobov, »Gosduma sorvala reformu Evrosuda« [Die Staatsduma hat die Reform des Europäischen Gerichtshofs aufgehoben], in: *Kommersant*, 21.12.2006.

46 Bowring, *Russia's Relations with the Council of Europe* [wie Fn. 25], S. 4f.

47 Ebd., S. 5. Bei diesem Fall handelte es sich um die vom EGMR geforderte Freilassung einiger Gefangener in Transnistrien. Der Gerichtshof war zu dem Schluss gekommen, dass Transnistrien ohne die Zuwendungen aus Russland und die dort stationierten russischen Soldaten nicht existieren könnte und Russland deswegen als zuständig für den Fall anzusehen wäre.

Gruppe, die die Ausführung der EGMR-Beschlüsse überprüft, immer einen Vertreter des betroffenen Staates einbinden muss.⁴⁸ Die russische Seite gab zu verstehen, dass der Europarat ihr in diesen beiden Angelegenheiten entgegengekommen sei. Allerdings scheint das ein Täuschungsmanöver gewesen zu sein, denn der Text des Protokolls war zu diesem Zeitpunkt bereits von 46 Staaten ratifiziert worden und konnte nicht mehr revidiert werden.⁴⁹ Kompetente Juristen bestätigen das und weisen darauf hin, dass durch Protokoll 14 »erstmalig die Möglichkeit besteht, dass ein Konventionsstaat verurteilt wird, ohne dass der von ihm entsendete Richter am Verfahren beteiligt gewesen ist«. ⁵⁰

Russlands Verhalten in Bezug auf die Einführung des 14. Protokolls sagt einiges über seine Haltung zum EGMR aus. Erstens möchte Moskau lieber keine Maßnahmen unterstützen, die möglicherweise bewirken, dass mehr Urteile gegen Russland gesprochen werden. Zweitens weist das Hinauszögern der Ratifizierung auf die Befürchtung der russischen Regierung hin, in Sachen EGMR die Kontrolle zu verlieren. Die russische Seite will sicherstellen, dass der von ihr delegierte Richter bei Entscheidungen, die das Land betreffen, involviert ist. Dies zeigt wiederum, dass Russland auch in dieser Frage, wie schon in puncto PV, auf Personen statt Institutionen setzt. Die innerhalb der russischen Führung vorherrschende Haltung gegenüber dem EGMR ist weniger, dass dieser von der rechtlichen Lage ausgehend ein objektives Urteil fällen sollte, sondern eher, dass man durch die Präsenz von Personen, die dem Regime wohlwollend gegenüberstehen, bessere Chancen auf eine russlandfreundliche Behandlung von Streitfällen hat.

Das Kontrollbedürfnis des Regimes manifestierte sich auch in dem Auswahlverfahren für den neuen Richter, der Russland seit dem 1. November 2012 in Straßburg vertritt. Das *Procedere* wurde kurz gehalten und war weitgehend intransparent. Dass die Stelle zu besetzen sei, wurde in der Sommerpause und nur einem kleinen Kreis von Personen bekanntgegeben. Die Liste mit den drei Kandidaten, die nach Straßburg

48 »Russland ratifiziert 14. Protokoll der Menschenrechtskonvention«, *RIA Novosti*, 14.1.2010, <<http://de.rian.ru/world/20100114/124692076.html>> (Zugriff am 21.10.2012).

49 Anton Burkov, *Russia and the European Court of Human Rights. Reform of the Court and of Russian Judicial Practice?*, Brüssel: Centre for European Policy Studies (CEPS), 10.5.2010 (CEPS Commentary), S. 1.

50 Leitsch/Klingberg, »Was lange währt, wird endlich gut?« [wie Fn. 43], S. 35.

geschickt werden sollte, ging ausschließlich auf einen Vortrag des Leiters des russischen Büros beim EGMR zurück. Und alle Kandidaten, die in die engere Wahl kamen, hatten ihren Arbeitsschwerpunkt im Bereich Handelsrecht, das für die Praxis des EGMR kaum relevant ist.⁵¹ Die Leiterin einer russischen NGO, die EGMR-Klägern rechtlichen Beistand leistet, Karinna Moskalenko, die selber für den Richterposten in Frage gekommen wäre, reichte eine Klage beim Justizministerium ein. Ihr Ziel war es, eine Annullierung des Auswahlverfahrens zu erreichen und ein neues, transparenteres Procedere zu erzwingen. Aber ein Moskauer Gericht entschied gegen sie. Am 1. November 2012 übernahm Dmitrij Dedow, bis zu jenem Zeitpunkt Richter am Höchsten Handelsgericht Russlands, den Posten des russischen Richters in Straßburg und löste damit Anatolij Kovler ab.

Umsetzung der EGMR-Urteile: Finanzielle Kompensation ja, strukturelle Reformen nein

Russland unternimmt wenig, um die elementaren strukturellen Probleme zu beseitigen, die durch die EGMR-Urteile immer wieder ans Licht kommen. Zwar haben die russischen Regierungen in den letzten zwanzig Jahren durchaus einschneidende Reformen, zum Beispiel im Hinblick auf die Strafgesetzgebung, durchgeführt, doch blieben zwischen der russischen Rechtskultur und der des Europarats (bzw. des EGMR) signifikante Unterschiede bestehen, die bei der Übernahme der Normen des Europarats durch Russland stets erhebliche Dissonanzen hervorrufen.⁵² Gegenstand der Unstimmigkeiten sind immer wieder die chronische Nichtumsetzung inländischer, also russischer Rechtsurteile, Fälle von Tötungen und Misshandlungen durch Strafvollzugsbeamte bzw. das Unterlassen von Ermittlungen in Bezug auf deren Verhalten sowie illegale oder unverhältnismäßig lange Aufenthalte in der Untersuchungshaft.⁵³ Allein zwischen 70 und 80 Prozent der Klagen, die in Straßburg beim Gericht zugelassen werden, richten sich

dagegen, dass Urteile nicht innerhalb einer akzeptablen Frist vollstreckt werden.⁵⁴ Als im Jahr 2009 der Kasus *Burdow v. Russland* (siehe oben) schon zum zweiten Mal den EGMR erreichte, weil die beim ersten Mal angeordnete Kompensation nicht vollständig ausgezahlt worden war, entschied der zuständige Richter, durch ein sogenanntes Piloturteil für ein Jahr die Behandlung aller Fälle auszusetzen, bei denen die fehlende Vollstreckung von Urteilen durch russische Staatsorgane den Hauptgegenstand der Klage bildeten. Es wurde erwartet, dass Russland innerhalb von sechs Monaten notwendige Maßnahmen ergreift, um dieses systemische Problem zu beseitigen.⁵⁵

Im Januar 2012 verkündete der EGMR ein weiteres Piloturteil. Darin wird Russland aufgefordert, die Untersuchungshaftbedingungen durchgreifend zu verbessern. Dies geschah, nachdem die Russische Föderation in über 80 Urteilen bestraft worden war, weil Beschuldigte in der Untersuchungshaft unter erwie-senermaßen unmenschlichen und erniedrigenden Umständen gelitten hatten.⁵⁶ Die Notwendigkeit solcher Piloturteile zeigt, dass Russland erfolgreichen Klägern in der Regel zwar die geforderte Entschädigung zahlt, aber die strukturellen Probleme, die zahlreichen Streitfällen zugrunde liegen, nicht beseitigt, obwohl das dem russischen Ziel, die Zahl der Klagen zu reduzieren, sicherlich dienlich wäre. Russland ist in dieser Hinsicht nicht allein, wie eine Resolution der PV vom 22. Januar 2013 zeigt. Darin werden die Parlamente von neun Mitgliedstaaten aufgefordert, sich bei ihren nationalen Regierungen dafür einzusetzen, dass Urteile des EGMR richtig umgesetzt werden. Wo nötig, sollen sie auch auf eine Anpassung der nationalen Gesetzgebung hinwirken. Neben Russland und zwei anderen postsowjetischen Ländern – der Ukraine und der Republik Moldau – ist die Resolution auch an die Türkei sowie an fünf EU-Mitgliedstaaten adressiert.⁵⁷

51 Anna Puškarskaja, »Minjust obvinili v nedemokratičnosti« [Dem Justizministerium wurde vorgeworfen, nicht demokratisch zu sein], in: *Kommersant*, 18.4.2012.

52 Fogelklou, »Russian Legal Reforms and the Council of Europe« [wie Fn. 39], S. 86–88.

53 PACE, *Implementation of Judgments of the European Court of Human Rights*, Doc. 12455, 20.12.2010, <<http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=12589&Language=EN>> (Zugriff am 20.10.2012).

54 »Evropejskij sud žalovalsja na Rossiju Konstitucionnomu« [Der Europäische Gerichtshof hat Russland beim Verfassungsgericht angeklagt], in: *Kommersant*, 2.3.2009; Katlijn Malfliet/Stephan Parmentier, »Introduction: Russia's Membership in the Council of Europe, Ten Years After«, in: dies. (Hg.), *Russia and the Council of Europe: 10 Years After* [wie Fn. 36], S. 7–29 (21).

55 »Evropejskij sud žalovalsja na Rossiju Konstitucionnomu« [wie Fn. 57].

56 Karl-Otto Sattler, »Strassburg greift erneut gegen Russland durch«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 17.1.2012.

57 Karl-Otto Sattler, »Europarat fordert Umsetzung von Strassburger Gerichtsurteilen«, *Neue Zürcher Zeitung*, 23.1.2013, <www.nzz.ch/aktuell/international/europarat-fordert-umsetzung-von-strassburger-gerichtsurteilen-1.17955628> (Zugriff am 17.4.2013).

Außerdem ist in Russland Rechtssicherheit insofern nicht gewährleistet, als dass bereits gefällte Urteile durch eine Aufsichtsinstanz (*nadsor*) revidiert werden können. Dies bedeutet, dass der Generalstaatsanwalt bereits abgeschlossene Fälle willkürlich wieder aufrollen kann. In Anbetracht dieser fehlenden Rechtssicherheit hat der EGMR entschieden, dass russische Bürger nach dem ersten Urteil und der ersten Berufungsinstanz das Europäische Gericht anrufen können.⁵⁸ Walerij Sorkin, der Vorsitzende des russischen Verfassungsgerichts, protestierte gegen diese Entscheidung und forderte seine Landsleute auf, alle inländischen Rechtsmittel auszuschöpfen, bevor sie sich an Straßburg wenden.⁵⁹ Das *nadsor*-System ist im Laufe der letzten Jahre etwas eingeschränkt worden, aber eine komplette Abschaffung ist nicht in Sicht.⁶⁰

Die bisherige Bilanz der Implementierung der EGMR-Urteile in Russland fällt gemischt aus. In der Regel werden die vom Gerichtshof verlangten Kompensationszahlungen an die erfolgreichen Kläger relativ anstandslos getätigt, obwohl es auch hier mitunter Probleme gegeben hat.⁶¹ Wesentlich mehr Schwierigkeiten bereiten die Integration der Urteile in das russische Gerichtssystem und die Korrektur der Missstände, die zu den Rechtssprüchen geführt haben.⁶² Selbst wenn die Urteile nicht sofort befolgt werden, haben sie eine wichtige Signalwirkung, die sich etwa durch Medienberichte stark entfalten kann. Es gibt auch Beispiele dafür, dass ein Gerichtsentscheid Änderungen im russischen Recht nach sich gezogen hat. So führte der Fall *Kalashnikow v. Russland* 2002 zu Modifikationen im Strafgesetzbuch und in der Strafprozessordnung. Sie haben bewirkt, dass die Zahl der Untersuchungsgefangenen insgesamt reduziert werden konnte und sich die Haftbedingungen verbessert haben.⁶³ Außerdem wurden einige Klauseln der EMRK in russisches Recht aufgenommen.

Nicht unbedeutend ist zudem, dass das russische Verfassungsgericht in der eigenen Rechtsprechung auf Urteile des EGMR Bezug nimmt, so wie auch andere Gerichte des Landes.⁶⁴ Die Richter nutzen in diesen Fällen die EGMR-Urteile, um ihrer Unabhängigkeit gegenüber lokalen Sicherheitsbehörden Nachdruck zu verleihen sowie um andere Behörden zu einer Vollstreckung bestimmter Gerichtsentscheide zu zwingen.⁶⁵ Damit stellen sie sich implizit gegen die russische politische Spitze, die sich eher abfällig über den EGMR äußert.

Russlands Akzeptanz des EGMR ist vermutlich der wichtigste Aspekt seiner Mitgliedschaft im Europarat. Wie bereits erwähnt ist der Zugang zum EGMR als eine reale Möglichkeit, der Willkür des russischen Justizsystems zu entgehen, für die russische Bevölkerung von großem Wert. Nicht weniger bedeutsam ist die Tatsache, dass Russland sich rechtlich gesehen den Normen untergeordnet hat, die in der Europäischen Menschenrechtskonvention enthalten sind. Selbst wenn es bei der Umsetzung der EGMR-Entscheidungen erhebliche Probleme gibt, so werden die Urteile doch zumindest teilweise implementiert. Außerdem bekommen die Kläger eine Bestätigung, dass sie im Recht sind und dass dies von einer respektierten internationalen Instanz anerkannt wird. Hinzu kommt, dass die Tendenz der russischen Rechtsprechung, auf EGMR-Entscheide Bezug zu nehmen, nach oben zeigt. Trotz des schwierigen Verhältnisses der russischen Elite zu dem Gerichtshof dehnt sich sein Einfluss allmählich auf die mittlere und untere Ebene des russischen Rechtssystems aus.

58 Malfliet/Parmentier, »Introduction« [wie Fn. 54], S. 18.

59 Ebd., S. 20.

60 Trochev, »All Appeals Lead to Strasbourg?« [wie Fn. 35], S. 158f.

61 »Ot redaktsii: Strasburg podozdet« [Aus der Redaktion: Straßburg wird warten], in: *Vedomosti*, 23.7.2009.

62 Aude Merlin, »Gambling, Misunderstanding or Compromising? The Council of Europe and the War in Chechnya«, in: Malfliet/Parmentier (Hg.), *Russia and the Council of Europe: 10 Years After* [wie Fn. 36], S. 137–164 (156); siehe auch Trochev, »All Appeals Lead to Strasbourg?« [wie Fn. 35].

63 Massias, *Russia and the Council of Europe* [wie Fn. 2], S. 9; siehe auch Kovler, »The Impact of the European Convention« [wie Fn. 36], S. 75–77.

64 Massias, *Russia and the Council of Europe* [wie Fn. 2], S. 9f.

65 Trochev, »All Appeals Lead to Strasbourg?« [wie Fn. 35], S. 166.

Ergebnisse und Empfehlungen

Die Frage, die bei einer Beschäftigung mit Russlands Verhältnis zum Europarat immer wieder auftaucht, ist, ob das Land trotz seiner Versäumnisse im Hinblick auf seine Verpflichtungen weiter Mitglied in der Organisation bleiben sollte. Bislang wurde diese Frage mit Ja beantwortet. Selbst die Parlamentarische Versammlung, die sich oft sehr kritisch zu Russlands (fehlenden) Fortschritten äußert, hat seit 2001 im russischen Fall auf das Mittel der Stimmrechtsentziehung verzichtet.

Die Kluft zwischen den Versprechungen, die Russland bei seinem Einstieg in den Europarat gemacht hat, und der tatsächlichen Lage ist groß. Sicher, in einigen Bereichen wurden Fortschritte erzielt. Doch die wesentlichen Probleme sind nach wie vor ungelöst: Russland hat die Todesstrafe nicht abgeschafft, und der Nordkaukasus ist immer noch ein sehr gefährliches Gebiet, in dem die Verantwortlichen für Menschenrechtsverletzungen in den seltensten Fällen zur Rechenschaft gezogen werden. Die Bedingungen in der Untersuchungshaft sind nicht grundlegend besser, die Willkür im Justizsystem ist nicht beseitigt und andere Problemfelder sind hinzugekommen, zum einen durch den Krieg mit Georgien 2008, zum anderen durch den Umgang russischer Behörden mit Homosexuellen.

Die Gefahr, dass Russlands Verhalten die Standards des Europarats unterminiert, ist durchaus ernst zu nehmen. Erstens sendet die Duldung der russischen Handlungen durch den Europarat ein Signal an die Regierung in Moskau, dass sie mit ihrem bisherigen Vorgehen durchkommt. Zweitens wird anderen Mitgliedstaaten damit demonstriert, dass eine Nichteinhaltung der Regeln toleriert wird. In der PV häufen sich zudem bedenkliche Indizien dafür, dass eine Mischung aus Desinteresse der EU-Mitgliedstaaten und einer erfolgreichen Lobbyarbeit (nicht nur) Russlands zu Abstimmungsergebnissen führen könnte, die mit den Prinzipien des Europarats nicht konform sind.

Auf der anderen Seite ist der Europarat die einzige Organisation, die zwei Aspekte kombiniert. Erstens verfolgen seine Gremien die Entwicklung in Russland in den Bereichen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte regelmäßig und dokumentieren ihre Befunde sehr detailliert in zahlreichen Berichten. Zweitens zählt der Europarat Russland zu seinen

Mitgliedern, weswegen es ihm möglich ist, zu den ihn interessierenden Inhalten einen kontinuierlichen Dialog mit offiziellen russischen Vertretern zu führen. Der OSZE gehört Russland zwar auch an, deren Themenspektrum ist jedoch breiter, und der Schwerpunkt bei den oben genannten Demokratisierungsparametern liegt stark auf dem Bereich Wahlen. Außerdem ist Russland im Rahmen seiner Mitgliedschaft im Europarat rechtlich bindende Verpflichtungen eingegangen, die nach den Regeln des internationalen Völkerrechts einzuhalten sind. Deswegen verfügt der Europarat über starke Argumente, wenn er von der russischen Seite *compliance* fordert.

In der Parlamentarischen Versammlung gestaltet sich die Zusammenarbeit mit Russland anders als beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Die PV bietet eine bequeme Plattform für politische Statements und Kontroversen. Insbesondere die russische Delegation nutzt diese Bühne geschickt für innen- und außenpolitische Zwecke. So wird der Europarat zum Instrument im russischen innenpolitischen Kampf und in der rhetorischen Auseinandersetzung zwischen Russland und der EU. Die meisten Mitglieder der russischen Delegation sehen in der Mitarbeit in der PV eher eine Gelegenheit, für Russland (und für sich selbst) zu werben, als eine Möglichkeit, wohlwollende Ratschläge und Unterstützung von ihren Kollegen zu erhalten. Diese Einstellung und dieses Verhalten der russischen Delegation erhöhen auf Dauer die Gefahr, dass die Glaubwürdigkeit der PV im Zuge einer weiteren Kooperation mit Russland leidet. Dieser Nachteil wird teilweise wettgemacht durch die Dokumentationen, die die PV regelmäßig über die Russische Föderation erarbeitet. Sie bilden eine wichtige Quelle der Information über die Entwicklung des Landes in den Bereichen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte. Noch höher einzuschätzen ist die Chance, im Rahmen der Berichterstattung einen Dialog mit einschlägigen Akteuren in Russland über diese Themen zu führen. Da der Europarat aus Sicht der russischen Außenpolitik eine eher harmlose Rolle spielt, bekommen Mitglieder der PV manchmal die Gelegenheit für Wahlbeobachtungs- bzw. Monitoring-Aktivitäten dort, wo andere ausländische Beobachter ausgeschlossen werden.

Der EGMR ist weniger anfällig für Profilierungsversuche als die PV. Zwar führen Urteile gegen den russischen Staat in der Regel nicht zu den notwendigen Änderungen im russischen Justizsystem. Der EGMR ist aber oft die letzte Hoffnung für russische Bürger, Gerechtigkeit zu erfahren. Es kommt zwar vor, dass die russische Regierung unwillkommene EGMR-Urteile politisiert und ihren Widerstand als legitimen Kampf um die Rechtshoheit verbrämt.⁶⁶ Doch ist das Wirken des EGMR im Hinblick auf Russland insgesamt als positiv anzusehen. Denn er erreicht mit seiner Arbeit mehrere Ebenen der russischen Gesellschaft, von der allgemeinen Bevölkerung über Teile der Zivilgesellschaft bis hin zu Anwälten und Richtern, die sich mit der Rechtsprechung des Straßburger Gerichtshofs konfrontiert sehen bzw. diese für ihre Argumentation nutzen. Außerdem zeigen Untersuchungen, dass auf die Straßburger Entscheide in Russland immer öfter zurückgegriffen wird.

Die Relevanz des Europarats für den Umgang der EU mit Russland ist hoch, weil die Frage der (gemeinsamen) Werte ein fundamentales Problem in den Beziehungen zwischen der EU und Russland darstellt. Da der Europarat eine viel enger gefasste Agenda hat als die EU, kann er sich auf die Sphären, in denen sich diese Werte stark widerspiegeln, konzentrieren und die Entwicklung dort verfolgen. Bei der EU stellen Wertefragen nur einen kleinen Teil der Agenda mit Russland dar. Offen zutage treten sie zum Beispiel in den Menschenrechtskonsultationen oder in einigen wenigen Feldern der Zusammenarbeit im Bereich des zweiten gemeinsamen Raums »Freiheit, Sicherheit und Justiz«. Da die russische Seite konsequent versucht, die Dimension der Wertefragen in den Beziehungen klein zu halten, werden diese nur unzureichend thematisiert. Dies führt zu dem Eindruck, dass die EU bereit ist, solche Aspekte in der praktischen Kooperation mit Russland weitgehend außer Acht zu lassen. Außerdem wird oft ausgeblendet, dass eine Verpflichtung zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit die Grundlage ist für eine produktive Zusammenarbeit in vielen anderen Gebieten. Die Arbeit des Europarats trägt dazu bei, die Voraussetzungen für diese Grundlage zu schaffen bzw. zu verbessern, auch wenn dieser Prozess extrem langsam, mühselig und von vielen Rückschlägen gekennzeichnet ist. Da die Agenda des Europarats relativ überschaubar ist, kann

⁶⁶ Siehe z.B. Ann-Dorit Boy, »Russland will sich nicht mehr dem Strassburger Recht beugen«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 11.7.2011.

seine Aufmerksamkeit nicht so leicht auf Themen gelenkt werden, die mit Wertefragen wenig zu tun haben.

Diese Schlussfolgerungen führen zu einer Reihe von Empfehlungen, die das Verhältnis zwischen Russland und dem Europarat betreffen. Erstens sollte der Europarat gestärkt und als Instrument im Hinblick auf die Beziehungen zu Russland effektiver eingesetzt werden. Die EU sollte bei der Ausarbeitung ihrer Russland-Agenda die Expertise und Erfahrungen des Europarats intensiver einbeziehen, unter anderem bei der Gestaltung der Menschenrechtskonsultationen. Dies könnte dazu führen, dass Zahl und Umfang der gemeinsamen Projekte zwischen der EU und dem Europarat mit Bezug zu Russland zunehmen. Das laufende Projekt zur Einführung von Berufungsgerichten in Russland könnte hier als ermutigendes Beispiel dienen.⁶⁷

Zweitens wäre es wichtig, die Bedeutung des EGMR stärker anzuerkennen, möglichst durch eine Aufstockung der ihm zugemessenen Ressourcen. Die zurückliegenden Reformen der Struktur und Arbeitsweise des Gerichts beginnen Wirkung zu zeigen. Es besteht aber die Gefahr, dass der Gerichtshof nun durch weitere Reformen geschwächt wird, da einige Länder (vor allem Großbritannien) mit seiner Rolle unzufrieden sind.⁶⁸ Eine solche Entwicklung würde ein wichtiges Instrument für den Aufbau eines gemeinsamen Rechtsraums mit Russland unterminieren.

Drittens sollte man im Rahmen der Europaratsarbeit versuchen, den Kreis der russischen Gesprächspartner zu vergrößern. Es wäre wichtig, über die Mitglieder der russischen Delegation in der PV hinaus andere Repräsentanten der russischen Gesellschaft zu erreichen. Insbesondere Kontakte unterhalb der höchsten politischen Ebene können dazu beitragen, die Ziele und Arbeitsweisen des Europarats in Russland bekannter zu machen und in Erfahrung zu bringen, welche Gesprächspartner diese Ziele teilen und wie diese Akteure unterstützt werden können.

Die Arbeit des Europarats ist nicht unproblematisch. Er muss im Fall Russlands ständig eine Gratwanderung vollziehen zwischen dem Versuch, kleine,

⁶⁷ Das Projekt heißt: »Introduction of the Appeal in the Russian Judicial System«, siehe <www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/projects/intro_appeal_russian_judic_sys_en.asp> (Zugriff am 29.4.2013).

⁶⁸ »Europarat: Riskante Reform des EGMR abwenden«, *Human Rights Watch*, 17.4.2012, <www.hrw.org/de/news/2012/04/17/europarat-riskante-reform-des-egmr-abwenden> (Zugriff am 17.4.2013).

aber kontinuierliche Verbesserungen in den Sphären, die ihn interessieren, zu erreichen, und der Gefahr, unglaublich im Hinblick auf die eigenen Prinzipien zu erscheinen, indem er die Abwesenheit von Fortschritten in elementaren Bereichen über einen längeren Zeitraum akzeptiert. Die Argumente der PV-Mitglieder, die immer wieder in Frage stellen, ob Russland dem Europarat weiter angehören sollte, sind nachvollziehbar. Dennoch sind die Dokumentations- und Dialogleistungen sowie die völkerrechtlichen Erträge, die sowohl die PV als auch der EGMR in Bezug auf Russland erbringen, letztendlich überzeugend. Und gerade weil Russland die Glaubwürdigkeit der Organisation auf besondere Weise bedroht, verdient die Arbeit des Europarats wesentlich mehr Anerkennung und Unterstützung durch die EU und ihre Mitgliedstaaten.

Vor dem Hintergrund der eingangs erwähnten Merkmale der russischen Haltung zur Mitgliedschaft des eigenen Landes in internationalen Organisationen (siehe oben S. 7f.) lassen sich schließlich einige Schlüsse ziehen, die über den konkreten Fall des Europarats hinaus Gültigkeit beanspruchen können und für den Umgang mit Russland in ähnlichen multilateralen Organisationen relevant sind. Erstens rücken offizielle russische Akteure Russland immer sehr stark in den Fokus, sowohl, was seine Stellung in einer internationalen Organisation betrifft, als auch hinsichtlich der Folgen von Beschlüssen, die diese Organisation fasst. Dies ist ein großes Hindernis für das Finden von Kompromissen, das eine breitere, abstrahierende Sichtweise von Problemen erfordert, und führt zu einer übertriebenen Wahrnehmung der Wichtigkeit Russlands für die Entscheidungsfindung anderer Mitgliedsstaaten. Zweitens betonen russische Spitzenpolitiker zwar die herausragende Bedeutung bestimmter Aspekte des internationalen Rechts; sie sind aber nicht immer bereit, selbst eingegangene Verpflichtungen einzuhalten. Eine Organisation ohne Sanktionsmöglichkeiten bzw. ohne die Bereitschaft, diese zu nutzen, wird deswegen in Russland ein schwieriges Mitglied haben. Denn Moskau weigert sich nicht nur, rechtlich relevante Versprechen, die es einmal abgegeben hat, zu halten, sondern kritisiert überdies diejenigen, die darauf hinweisen und eine Einhaltung der Zusagen fordern. Drittens testet Russland gewöhnlich die Grenzen des organisatorischen Umfelds, in dem es sich befindet, aus, um herauszufinden, wie weit es mit seiner eigenen Agenda gehen kann, bevor es auf Widerstand stößt. Mit dieser Haltung in Kombination mit der oben erwähnten Kritik an denjenigen,

die russisches Fehlverhalten ansprechen, hat Russland in der Vergangenheit oft erreicht, dass über seine Handlungen kontrovers diskutiert wurde, statt dass sie eindeutig kritisiert und entsprechende Schritte eingeleitet worden wären. Solche Debatten stärken wiederum die oben erwähnte Tendenz, Russland als im Mittelpunkt stehend zu sehen.

Um langfristig dazu beizutragen, dass die russischen Akteure ihr Verhalten ändern, und Russlands Einbindung in internationale Organisationen dadurch produktiver zu machen, bietet es sich an, das Land möglichst wie alle anderen Mitgliedstaaten zu behandeln und russische Kollegen in Gespräche und Entscheidungsprozesse einzubeziehen, die mit Russland nichts oder nur wenig zu tun haben. Ein solcher Ansatz könnte der russischen Seite vermitteln, dass Russland zwar dazugehört, aber nicht immer im Fokus steht, und dass es sich für russische Vertreter lohnt, sich zu engagieren, selbst bei Fragen, bei denen es nicht (primär) um Russland geht. Eine solche Einbeziehung könnte den russischen Akteuren gleichzeitig zeigen, dass ihre Mitarbeit erwünscht und geschätzt wird, und ihren Blick für neue Themen und Sichtweisen öffnen. Wenn dieses Vorgehen von einer kritischen Masse innerhalb der jeweiligen Organisation praktiziert wird, darf man auf eine allmählich zunehmende Sozialisierung Russlands in Richtung einer konstruktiven Mitarbeit hoffen.

Abkürzungen

CEPS	Centre for European Policy Studies (Brüssel)
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
GUS	Gemeinschaft Unabhängiger Staaten
IFRI	Institut Français des Relations Internationales (Paris)
NGO	Non-governmental organization (Nichtregierungsorganisation)
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSZE)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PACE	Parliamentary Assembly of the Council of Europe
PV	Parlamentarische Versammlung